Rechtsgutachten

des

Spruchcollegiums

der

Heidelberger Juristen-Facultät

über die

Verfassungsmäßigkeit

der

preußischen Preßverordnung vom 1. Juni 1863.

Leipzig

Verlag von Otto Wigand.

1863.

Rec. Oct. 2, 1905.

Rechtliches Gutachten.

Der Herr N. N. in X. hat an uns das Ersuchen gestellt, ihm unsere rechtliche Meinung über die Rechtsfrage auszusprechen:

> „ob die königlich preußische Verordnung vom 1. Juni 1863, das Verbot von Zeitungen und Zeitschriften betreffend, für verfassungsmäßig oder für verfassungswidrig zu erachten sei?"

Da der Herr Quärent sein specielles Interesse an der Beantwortung dieser Frage dadurch motivirt hat, daß ihm die Kenntniß unserer Ansicht für seine Vertheidigung in einer gegen ihn vor dem Disciplinarhofe schwebenden Untersuchung von Wichtigkeit sei, so haben wir uns, den Statuten unseres Spruchcollegiums gemäß, für verpflichtet erkennen müssen, seinem Ansuchen nach unserm besten Wissen und Gewissen zu entsprechen.

Die in Frage stehende königliche Verordnung vom 1. Juni 1863 ist in der Gesetzsammlung für die königlich preußischen Staaten No. 17 publicirt worden.

Dieselbe kündigt sich selbst in den Eingangsworten an, als eine auf Antrag des Staatsministeriums und auf

Grund des Art. 63 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 ergangene landesherrliche Verordnung, d. h. als eine Verordnung, welche von der Krone einseitig mit Gesetzeskraft erlassen werden kann. Die rechtliche Prüfung derselben hat sich daher darauf zu richten, ob sie den Erfordernissen und Voraussetzungen entspreche, an welche die Rechtsgiltigkeit einer derartigen Verordnung in dem Art. 63 der Verfassungs-Urkunde geknüpft ist.

Bevor wir in diese Prüfung selbst eintreten, glauben wir nicht unbemerkt lassen zu dürfen, daß obige Frage von uns nicht in der Richtung zu prüfen ist, ob die Verordnung vom 1. Juni 1863 praktisch verbindlich ist; indem im Art. 106 der Verfassungs-Urkunde ausdrücklich vorgeschrieben ist:

> „Gesetze und Verordnungen sind verbindlich wenn sie in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form verkündigt sind."
>
> „Die Prüfung der Rechtsgiltigkeit verkündeter königlicher Verordnungen steht nicht den Behörden, sondern nur den beiden Häusern des Landtags zu."

Unsere Prüfung kann sich daher auch nur rein objectiv auf die Verfassungsmäßigkeit der gedachten Verordnung an sich, nicht aber auf deren zeitweilige praktische Bedeutung erstrecken; auch konnte die von dem Herrn Quärenten an uns gestellte Frage, dem Inhalte des Anschreibens gemäß, nicht anders als in dieser Beschränkung gestellt, von uns aufgefaßt werden.

Ein Mangel der königlichen Verordnung vom 1. Juni 1863 bezüglich der gesetzlichen Form ihrer Verkündigung ist von dem Herrn Quärenten nicht behauptet worden.

Als selbstverständlich mußten wir es betrachten, daß durch die vorgedachte Bestimmung des Art. 106 der Verfassungs-Urkunde weder den einzelnen preußischen Staatsangehörigen, noch weniger aber auswärtigen, d. h. nicht im preußischen Staatsverbande stehenden Personen oder Collegien die gedachte Prüfung vom wissenschaftlichen oder doctrinellen Standpunkte aus, und die Aeußerung ihrer Ansicht untersagt sein kann, indem hierdurch der im Art. 106 der Verfassungs-Urkunde ausdrücklich den beiden Häusern des Landtags vorbehaltenen officiellen Prüfung in keiner Weise vorgegriffen wird, sondern vielmehr eben durch die verfassungsmäßige Unterstellung der vorliegenden Frage unter die landständische Prüfung auch der Charakter derselben, als einer der öffentlichen Besprechung unterliegenden unzweifelhaft festgestellt ist.

Bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit, oder wie sich der Art. 106 der Verfassungs-Urkunde in gleichem Sinne ausdrückt, der Rechtsgültigkeit der königlichen Verordnung vom 1. Juni 1863 mußte aber von uns Folgendes in Erwägung gezogen werden.

I. Nach Art. 62 der Verfassungs-Urkunde wird die gesetzgebende Gewalt gemeinschaftlich durch den König und die beiden Häuser des Landtags ausgeübt. Zu jedem Gesetze ist die Uebereinstimmung des Königs und der beiden Häuser des Landtags erforderlich.

II. In dem hieran anschließenden Art. 63 der Verfassungs-Urkunde ist sodann ausgesprochen:

> „Nur in dem Falle, wenn die Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Nothstandes es dringend erfordert, können, in so fern die beiden Häuser des Landtags nicht versammelt sind, unter Verantwortlichkeit des gesammten Staatsministeriums Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden. Dieselben sind aber den beiden Häusern des Landtags bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen.“

III. Der Art. 63 der Verfassungs-Urkunde bezeichnet es sonach als eine singuläre, auf einen gewissen Fall beschränkte Ausnahme, daß eine Verordnung mit provisorischer Gesetzeskraft über einen Gegenstand erlassen werden könne, welcher an sich dem Bereiche der Gesetzgebung angehört. Der Eintritt dieses Falles soll nur unter dem gleichzeitigen Vorhandensein mehrerer Voraussetzungen angenommen werden dürfen, und zwar nur:

1) wenn die Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Nothstandes es dringend erfordert;

2) wenn die beiden Häuser des Landtags nicht versammelt sind;

3) unter Verantwortlichkeit des gesammten Staatsministeriums; und

4) darf die Verordnung nicht der Verfassung zuwiderlaufen.

Es läßt sich nicht verkennen, daß hiernach die preußische Verfassung vom 31. Januar 1850 die Erlassung einer Verordnung mit Gesetzeskraft an mehrere Voraussetzungen knüpft, als dieses in vielen anderen deutschen Verfassungen der Fall ist. Selbstverständlich kann aber dies hier nicht in Betracht kommen, sondern eben nur der Inhalt der preußischen Verfassung allein für maßgebend erachtet werden.

IV. Was nun die erste der vorgedachten vier Voraussetzungen anbetrifft, so enthält sie selbst wieder eine Alternative; daß nämlich entweder die Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit, oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Nothstandes eine außerordentliche Maßregel der fraglichen Art erfordert.

Unter einer Bedrohung oder Störung der öffentlichen Sicherheit kann aber, dem allgemeinen Sprachgebrauche nach, nicht wohl etwas anderes verstanden werden, als der Fall eines Kriegs oder Aufruhrs, oder einer ähnlichen tumultuarischen Erhebung oder Zusammenrottung landfriedensbrecherischer Banden. Diese Auslegung findet überdies ihre vollkommenste Bestätigung in dem Art. 111 der Verfassungs-Urkunde, welcher ausdrücklich Krieg und Aufruhr als Fälle der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bezeichnet, bei deren Eintritt gewisse speciell aufgezählte Bestimmungen der Verfassungs-Urkunde, worunter namentlich die auf die Presse bezüglichen,

nachher weiter zu besprechenden Artikel 27 und 28 derselben aufgeführt sind, zeit- und districtsweise außer Kraft gesetzt werden können. Weniger scharf kann der Natur der Sache nach der Begriff und Umfang der andern Alternative, nämlich eines „ungewöhnlichen Nothstandes" specialisirt werden. Jedoch gehet aus diesem im Art. 63 der Verfassungs-Urkunde gebrauchten Ausdrucke immerhin soviel klar hervor, daß ganz außerordentliche Verhältnisse eingetreten sein müssen, welchen in keiner andern Weise, als durch außerordentliche Maßregeln begegnet werden kann, indem ebenfalls nach dem gemeinen Sprachgebrauche unter einem Nothstande nur ein besonders hoher Grad zwingender Umstände verstanden werden kann. Unter der einen, wie unter der andern Voraussetzung, d. h. es mag eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder ein anderer ungewöhnlicher Nothstand vorliegen, ist aber nach dem Art. 63 der Verfassungs-Urkunde noch weiter vorausgesetzt, daß die Erlassung einer Verordnung „dringend" erforderlich, d. h. Gefahr auf dem Verzuge sei.

V. Wendet man sich demnächst zu der Prüfung, ob in dem vorliegenden Falle eine der Alternativen der ersten Voraussetzung des Art. 63 der Verfassungs-Urkunde eingetreten war, so dürfte wohl darüber, daß eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit in dem oben (unter IV) angegebenen Sinne, nicht vorhanden war, ein Zweifel nicht bestehen können. Auch spricht die Verordnung vom 1. Juni 1863 nicht von einer die „öffentliche Sicherheit" gefährdenden Haltung von Zeitungen oder Zeitschriften,

sondern von einer fortdauernden, die öffentliche Wohlfahrt gefährdenden Haltung derselben, was unverkennbar ein anderer und jedenfalls ein viel weiterer Begriff ist, als der einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit. Wenn nun aber auch nicht verkannt werden darf, daß diejenigen in der Gesammthaltung einer Zeitung oder Zeitschrift liegenden Bestrebungen, welche die Verordnung vom 1. Juni 1863 namentlich aufführt, wie das Bestreben, die Ehrfurcht und die Treue gegen den König zu untergraben, den öffentlichen Frieden durch Aufreizung der Angehörigen des Staates gegen einander zu gefährden u. s. w. unzweifelhaft die öffentliche Wohlfahrt, insbesondere den öffentlichen Rechtszustand bedrohende Bestrebungen sind, so könnte doch, wenn auch etwa solche Bestrebungen zur Zeit der Erlassung der Verordnung vom 1. Juni 1863 in Zeitungen oder Zeitschriften bereits hervorgetreten, oder zu befürchten gewesen sein sollten, aus einem solchen Vorkommniß oder aus einer solchen Befürchtung allein, noch keineswegs ein Nachweis entnommen werden, daß damals ein „ungewöhnlicher Nothstand“ wirklich eingetreten war. Ebensowenig ist durch den eben erwähnten Charakter der in der Verordnung vom 1. Juni 1863 aufgeführten Bestrebungen an sich die „Dringlichkeit“ einer Verordnung von solchem Inhalte, wie er vorliegt, beziehungsweise die Unzulänglichkeit der in der bestehenden Preßgesetzgebung begründeten strafgerichtlichen Einschreitung dargethan. Die Verordnung vom 1. Juni 1863

selbst giebt hierüber keinerlei Andeutung oder Nachweisung. Da jedoch der Art. 63. der Verfassungs-Urkunde nicht ausdrücklich vorschreibt, daß diese „Dringlichkeit“ in der Verordnung selbst erwähnt oder nachgewiesen sein müsse, die Verordnung vom 1. Juni 1863 aber ausdrücklich auf diesen Art. 63 als ihre rechtliche Grundlage und ihren rechtlichen Ausgangspunkt hinweist, so muß allerdings angenommen werden, daß die Krone, beziehungsweise das verantwortliche Gesammt-Staatsministerium, bei Erlassung der fraglichen Verordnung von der Ansicht ausgegangen ist, daß ein außergewöhnlicher Nothstand im Sinne des Art. 63 der Verfassungs-Urkunde und eine Dringlichkeit vorliegt, und daß das Dasein dieser Voraussetzung dem nächsten Landtage überzeugend werde nachgewiesen werden können.

Eben weil nun die Verordnung vom 1. Juni 1863 über die zweite Alternative der ersten Voraussetzung und über die Dringlichkeit schweigt und auch nach der Verfassung eine vorläufige Aeußerung hierüber nicht geboten war, fehlet es uns zur Zeit an der objectiven Grundlage für die Annahme des Daseins eines ungewöhnlichen Nothstandes, sowie der Dringlichkeit der obgedachten Verordnung, indem wir in einer theilweisen und vielleicht erheblichen Mißstimmung im Lande, wie sie in Folge der jüngsten Landtagsereignisse hervorgetreten sein mag, doch nicht den Eintritt eines solchen Nothstandes zu erkennen vermögen, wie denselben der Art. 63 der Verfassungs-Urkunde im Auge hat. Darüber aber, ob bei der Beur-

theilung der Verfassungsmäßigkeit der Verordnung vom 1. Juni 1863 überhaupt etwas auf das Vorhandensein oder den Nachweis der vorgedachten zweiten Alternative beziehungsweise eines ungewöhnlichen Nothstandes außer dem Falle eines Krieges oder Aufruhrs oder eines diesem etwa gleichzustellenden Ereignisses ankommen könne, werden wir weiter unten bei der Prüfung des Vorhandenseins der vierten Voraussetzung Ziffer VIII—XVIII unsere Ansicht aussprechen.

VI. Soviel sodann die zweite Voraussetzung des Art. 63 der Verfassungs-Urkunde anbelangt, so mag es allerdings einem großen Theile der Staatsbevölkerung als auffällig und überraschend erschienen sein, daß die Verordnung vom 1. Juni 1863 so schnell dem Schlusse des letzten Landtags nachgefolgt ist. Eine Verfassungswidrigkeit kann jedoch hierin nicht gefunden werden, indem durch das Erlassen dieser Verordnung zu einer Zeit wo die beiden Häuser des Landtags nicht versammelt waren, unverkennbar dem Wortlaute des Art 63 der Verfassungs-Urkunde in dieser Beziehung genügt worden ist, und das Recht der Krone, jeder Zeit den Landtag zu schließen, zu vertagen oder aufzulösen, in keiner Weise beanstandet werden kann.

VII. Desgleichen ist auch der dritten Voraussetzung des Art. 63 der Verfassungs-Urkunde in der Verordnung vom 1. Juni 1863 Genüge geleistet, indem dieselbe von sämmtlichen Staatsministern contrasignirt und eben hierdurch jeder Zweifel darüber, ob die Verant-

wortlichkeit bezüglich derselben von dem gesammten Staats=ministerium getragen wird, ausgeschlossen ist.

Man kann hiergegen nicht einwenden, daß ein Gesetz über die „nähere Bestimmung" der Fälle der Verantwortlichkeit der Minister, über das Verfahren bei Ministeranklagen, und über die Strafen, zu welchen ein Minister verurtheilt werden kann, noch nicht zu Stande gekommen ist. Denn wenn auch, so lange ein solches Gesetz fehlt — welches wie jedes andere nach Art 62 der Verfassungs=Urkunde die Uebereinstimmung des Königs und beider Häuser des Landtags erfordert — die praktische Bedeutung der Ministerverantwortlichkeit nicht vollkommen sicher gestellt ist, so ist doch der Grundsatz der Verantwortlichkeit der Minister des Königs in dem Art. 44 der Verfahrungs=Urkunde prinzipiell festgestellt und in dem Art. 61 derselben, jedem der beiden Häuser des Landtags das Recht, die Anklage der Minister zu beschließen, und zwar namentlich wegen „des Verbrechens der Verfassungsverletzung", ausdrücklich anerkannt, und der Gerichtshof bezeichnet, welcher über eine solche Anklage zu entscheiden hat. Es kann daher die Anklage der Minister wegen Verfassungsverletzung dermal schon von jedem der beiden Häuser des Landtags beschlossen und gerichtlich anhängig gemacht werden; eben daher ist auch die im Art. 63 ausgesprochene Verantwortlichkeit des gesammten Staatsministeriums keineswegs für bedeutungslos oder illusorisch zu erachten. Würde man in dem dermaligen Mangel des in dem Art. 61 a linea 2 vorbehaltenen ausführlichen

Gesetzes über die Ministerverantwortlichkeit einen Rechtsgrund zu erkennen haben, aus welchem die Vornahme jener Regierungshandlungen, hinsichtlich deren die Verfassungs-Urkunde den Ministern die Verantwortlichkeit auferlegt, als eine Verfassungswidrigkeit zu erklären wäre, so würde sich der preußische Staat nicht nur in der unter Umständen sehr nachtheiligen Lage befinden, daß in ihm gar keine Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft, so dringend sie auch unter Umständen erforderlich wären, erlassen werden könnten, sondern es würde geradezu jede ministerielle Thätigkeit bei irgend welchem Regierungsakte des Königs, und somit jede Regierung des preußischen Staats an sich unmöglich sein. Daß aber die Contrasignatur eines Regierungsaktes des Königs, gleichviel von welcher Art, wegen des derzeitigen Mangels eines ausführlichen Gesetzes über die Ministerverantwortlichkeit keine Verfassungswidrigkeit sein kann, ergiebt sich auf das Bestimmteste aus dem Art. 44 der Verfassungs-Urkunde selbst, worin die Gegenzeichnung mindestens eines Ministers zu allen Regierungsakten und hiermit die Uebernahme der Verantwortlichkeit durch den gegenzeichnenden Minister als sofort in Wirksamkeit tretender Grundsatz ausgesprochen wird, obschon in dem nachfolgenden Art. 61 die Abfassung eines erschöpfenden Gesetzes über die Rechtsfolgen dieser Verantwortlichkeit ausdrücklich vorbehalten wurde. Ganz dasselbe muß aber auch von dem Art. 63 gelten, welcher in fast unmittelbarem Anschluß an den Art. 61 den Fall auszeichnet, in welchem die Gegenzeichnung eines einzelnen

Ministers nicht für hinreichend geachtet, sondern die Gegenzeichnung des gesammten Staatsministeriums erforderlich sein soll. Diese Gegenzeichnung des gesammten Staatsministeriums hat nun aber wie bereits bemerkt, bei der Verordnung vom 1. Juni 1863 stattgefunden, und ist somit der Vorschrift der Verfassung in dieser Beziehung vollständig Genüge geschehen.

VIII. Die Verfassungs-Urkunde Art. 63 knüpft aber die Statthaftigkeit der Erlassung von Verordnungen mit Gesetzeskraft noch insbesondere an ein viertes Erforderniß, daß nämlich die Verordnung „nicht der Verfassung zuwider laufe.“

In welcher Ausdehnung oder Beschränkung man auch diese Verfassungsbestimmung auffassen mag, so wird darunter immer der Fall zu begreifen sein, wenn die Verfassung ausdrücklich in Bezug auf einen gewissen Gegenstand verfügt, daß in Bezug auf denselben „nur im Wege der Gesetzgebung“ eine Anordnung getroffen werden könne. Dies ist nun in Bezug auf die möglichen Beschränkungen der Preßfreiheit in dem Art. 27 der Verfassungs-Urkunde ausdrücklich geschehen. Dieser Art. 27 lautet:

> „Jeder Preuße hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck und bildliche Darstellung seine Meinung frei zu äußern.“
>
> „Die Censur darf nicht eingeführt werden: jede andere Beschränkung der Preßfreiheit, nur im Wege der Gesetzgebung.“

IX. Vorerst müssen wir nun bemerken, daß wir den Inhalt der Verordnung vom 1. Juni 1863 für nichts anderes, als für eine Beschränkung der Preßfreiheit zu erachten vermögen. Allerdings ist dadurch die Preßfreiheit nicht unbedingt und in jeder Beziehung aufgehoben; es bezieht sich diese Verordnung nicht auf die Druckerzeugnisse überhaupt, selbst nicht auf Flugschriften, durch welche unter Umständen eine nicht geringere Aufregung, als durch Zeitungen und Zeitschriften erzeugt werden kann. Allein nichts desto weniger enthält diese Verordnung, wie es in dem Begriffe einer Beschränkung im Gegensatze zu einer Aufhebung liegt, in Bezug auf die von ihr betroffenen Arten der Druckerzeugnisse, die Zeitungen und Zeitschriften, eine tief eingreifende Maßregel, welche die freie Bewegung der Tagespresse wesentlich einengt. Es ist zwar in dieser Verordnung nicht die frühere, dem Druck oder der Ausgabe der einzelnen Zeitungsblätter und Hefte der Zeitschriften vorhergehende (präventive) Censur durch die Administrativbehörden wieder hergestellt. Es ist aber durch sie eine andere Art der Maßregelung der Zeitungspresse durch die Administrativbehörden eingeführt, welche kaum anders, als wie eine veränderte Form der Censur betrachtet werden kann, und in ihrer Ausführung empfindlicher einschneidet, als die frühere Art der Censur. Diese berührte nämlich nur die einzelnen mißliebigen Artikel, schützte aber zugleich den Autor, Redakteur und Verleger, wenn er sich den Vorschriften unterwarf, gegen amtliche strafrechtliche Verfolgung, so wie auch unter gleicher Voraussetzung eine

Unterdrückung einer inländischen Zeitung oder Zeitschrift nicht eintreten konnte. Nach der Verordnung vom 1. Juni 1863 soll aber nicht blos, wenn einzelne Artikel ihres Inhaltes wegen zu strafrechtlicher Verfolgung Anlaß gegeben haben, sondern auch dann, wenn die Gesammthaltung des Blattes eine fortdauernde Gefährdung der öffentlichen Wohlfahrt erkennen läßt, das fernere Erscheinen einer inländischen Zeitung oder Zeitschrift nach zweimaliger Verwarnung durch einen Plenarbeschluß der Regierung, in deren Bezirk die Zeitung oder Zeitschrift erscheint, verboten werden können (§. 1—5), und nach §. 7 können auswärtige Blätter wegen gleicher Haltung einfach durch Beschluß des Staatsministeriums verboten werden. Es werden also hiernach die erschienenen Blätter oder Hefte einer Zeitung oder Zeitschrift doch nachträglich censirt, und zwar mit einer für die Zukunft eintretenden — also doch auch präventiven — sehr empfindlichen Wirkung, nämlich des Verbotes des ferneren Erscheinens im Falle ihre Gesammhaltung für anstößig erfunden wird.

X. Ein solches zeitweises oder dauerndes Verbot der ferneren Herausgabe einer Zeitung oder Zeitschrift erscheint überdies und zwar zunächst als eine Beschränkung der freien Benutzung der Concession des buchhändlerischen Gewerbes, welche der Sache und thatsächlichen Wirkung nach einer theilweisen Entziehung dieser Concession gleichkommt, und zwar ist dieselbe durch die Verordnung vom 1. Juni 1863 in das Ermessen der Administrativbehörden verstellt, während doch die Entziehung einer solchen

Concession nach dem Gesetze über die Presse vom 12. Mai 1851 §. 54 und nach dem Gesetze vom 21. April 1860, welches zur Interpretation dieses §. 54 ergangen ist, nur von den Gerichten und nur unter ganz besonderen Voraussetzungen ausgesprochen werden darf. Dergleichen vollständige oder theilweise Concessionsentziehungen durch Verfügungen der Administrativbehörden sind aber von jeher für nichts Anderes geachtet worden, und können für nichts Anderes geachtet werden, als für Beschränkungen der freien Bewegung der Tagespresse. Daß aber Verordnungen, welche eine mehr oder minder vollständige Entziehung der buchhändlerischen Concession androhen, auch unter die Kategorie der Bestimmungen über die Presse und beziehungsweise die Preßfreiheit gehören, und nicht etwa nur allein als Verordnungen über einen Gewerbsbetrieb zu betrachten sind, ergiebt sich als unzweifelhaft daraus, daß gerade das Gesetz „über die Presse" vom 12. Mai 1851 im §. 54 von solchen Concessionsentziehungen als Strafen des Mißbrauchs der Preßfreiheit speciell handelt, so wie auch das hieran anschließende den eben gedachten §. 54 interpretirende Gesetz vom 21. April 1860 eben deshalb die Bestimmungen der „allgemeinen Gewerbeordnung" als durchaus unanwendbar auf den buchhändlerischen Gewerbebetrieb erklärt.

XI. Ebenso wie es nach unserer Ansicht nicht zweifelhaft sein kann, daß es sich in der Verordnung vom 1. Juni 1863 um eine der vielfachen möglichen Beschränkungen der Preßfreiheit handelt, ebenso können wir auch nicht

darüber im Zweifel sein, was unter dem „Wege der Gesetzgebung“ zu verstehen ist, auf welchem nach Art. 27 der Verfassungs-Urkunde allein („nur“) eine Beschränkung der Preßfreiheit eingeführt werden darf. Hierüber hat sich der bereits oben (Ziffer I) angezogene Art. 62 der Verfassungs-Urkunde mit der möglichsten Schärfe und Bestimmtheit ausgesprochen. Der Weg der Gesetzgebung ist hiernach kein anderer, als das Zustandekommen einer Bestimmung durch eine Thätigkeitsäußerung der gesetzgebenden Gewalt; diese aber wird nach Art. 62 der Verfassungs-Urkunde gemeinschaftlich durch den König und die beiden Häuser des Landtags ausgeübt; auf andere Weise, als durch die Uebereinstimmung dieser drei Faktoren kann sonach kein Gesetz zu Stande kommen. Unter dem Wege der Gesetzgebung kann daher nach der preußischen Verfassungs-Urkunde auch nichts Anderes verstanden werden, als der Weg der vorgängigen Uebereinstimmung des Königs und der beiden Häuser des Landtags. Auf welchem anderen Wege auch noch sonst nach der preußischen Verfassungs-Urkunde verbindliche Normen entstehen können, und wie große Kraft denselben auch beigelegt werden mag — und sei es auch, wie der Art. 63 der Verfassungs-Urkunde unter den darin aufgestellten Voraussetzungen thut, mit der ausdrücklichen Bezeichnung als „Gesetzeskraft“ — so ist doch immerhin der Weg, auf welchem eine solche Norm zu Stande kommt, nicht der Weg der Gesetzgebung, und die Betretung eines solchen anderen Weges kann da nicht genügen und ist ausge-

schlossen, wo die Verfassung nun einmal ausdrücklich vorschreibt, daß „nur" auf dem Wege der Gesetzgebung vorgeschritten werden dürfe.

XII. Es ist wohl auch schon der Einwand versucht worden, daß der Art. 62 der preußischen Verfassungs-Urkunde nur von der regelmäßigen, definitiven Gesetzgebung spreche, hierneben aber recht wohl ein Weg der außerordentlichen, provisorischen Gesetzgebung bestehen könne, und von diesem Letzteren werde im Art. 63 der Verfassungs-Urkunde gehandelt; wo also in einem andern Artikel, wie z. B. eben in dem Art. 27 von der Nothwendigkeit „nur" auf dem Wege der Gesetzgebung vorzugehen, die Rede ist, sei eben hiermit sowohl die Betretung des Weges der regelmäßigen definitiven, als der außerordentlichen provisorischen Gesetzgebung für zulässig erklärt, und könne daher auch die Betretung dieses letzteren Weges nicht als der Verfassung zuwider laufend betrachtet werden.

XIII. Wir vermögen jedoch nicht, eine solche Auslegung der preußischen Verfassungs-Urkunde — wenn dieselbe auch wohl auf jener Seite, welche sie für sich geltend machen möchte, allerdings die Absichtlichkeit eines verfassungswidrigen Vorgehens auszuschließen geeignet sein kann — für die richtige zu erkennen. Wir erkennen es vielmehr als eine der charakteristischsten Eigenthümlichkeiten der constitutionellen oder repräsentativen Monarchie oder der landständischen Verfassung mit beschließenden Ständen, daß darin der Gegensatz der beiden hauptsäch-

lichsten Wege, wie (abgesehen vom Herkommen, Gerichtsgebrauch, Staatsverträgen u. s. w.) verbindliche Normen entstehen können, nämlich des Weges der Gesetzgebung und des Weges der Verordnung, vollkommen scharf ausgeprägt ist. Wir sehen daher in dem Ausdrucke „provisorisches Gesetz“ nichts weiter, als eine doctrinelle, nichts weniger als glückliche und nur zur Verwirrung der Begriffe führende, erst seit der Verbreitung der constitutionell-monarchischen Regierungsform aufgekommene, und überdies nur in wenige Verfassungs-Urkunden übergegangene Bezeichnung jener Klasse von landesherrlichen allgemeinen Verordnungen, welche unter gewissen, in der Verfassung aufgeführten Voraussetzungen, worunter immer die Rücksicht auf die Dringlichkeit einer Verfügung eine wesentliche Stelle einnimmt, vorläufig die Bedeutung und Wirkung eines mit landständischer Zustimmung errichteten Gesetzes haben können, ohne darum im Uebrigen ihren Charakter als landesherrliche Verordnung abzulegen. Wir finden es daher auch diesem Sachverhältniß als vollkommen angemessen, daß die preußische Verfassungs-Urkunde im Art. 63 eben so wie die meisten deutschen Verfassungs-Urkunden den Ausdruck „provisorisches Gesetz“ nicht aufgenommen, und eben hiermit auch der, aus einer solchen, einem Mißverständnisse leicht ausgesetzten Bezeichnung möglicher Weise entspringenden Begriffsverwirrung keinen Eingang eröffnet hat. Der Art. 63 der preußischen Verfassungs-Urkunde spricht vielmehr, genau an dem durch Art. 62 im Geiste der constitutionell-

monarchischen Verfassung sanktionirten wesentlichen Unterschiede zwischen dem Gesetze, welches nur aus der Uebereinstimmung des Königs und der beiden Häuser des Landtags hervorgehen kann und der landesherrlichen Verordnung festhaltend, nur von „Verordnungen", welche unter gewissen Voraussetzungen von der Krone, auch ohne landständische Zustimmung, für eine gewisse Zeit mit „Gesetzeskraft" erlassen werden können. Wenn die Krone hierzu schreitet, hat sie hiermit also doch nur den Weg der Verordnung, nicht aber den der Gesetzgebung beschritten, wenn auch — soviel die interimistische Verbindlichkeit anbelangt — mit gleicher Wirkung als wenn Letzteres geschehen wäre. Ganz in Uebereinstimmung hiermit stehet es sonach und enthält zugleich selbst wieder eine Bestätigung der Richtigkeit der von uns als allein begründet anerkannten Auslegung des Art. 63 der Verfassungs-Urkunde, daß auch die in Frage stehende königliche Verordnung vom 1. Juni 1863 sich selbst nur als „Verordnung" und nicht als „provisorisches Gesetz" bezeichnet und auch nicht anders bezeichnen konnte.

XIV. Wenn nun der Art. 63 der preußischen Verfassungs-Urkunde die Rechtsgültigkeit solcher landesherrlichen Verordnungen, welche interimistische Gesetzeskraft haben sollen, noch weiter und abgesehen von den drei vorhergehenden, bereits besprochenen Voraussetzungen, von einer vierten Voraussetzung abhängig macht, welche in zahlreichen anderen Verfassungs-Urkunden fehlt — daß

nämlich eine solche Verordnung der Verfassung nicht widerstreiten dürfe — und wenn somit der Art. 63 der Krone in der Befugniß zur Erlassung einer solchen Verordnung noch eine besondere Beschränkung auferlegt, wie solche überhaupt erst seit der französischen charte vom 14. August 1830 Art. 13 aufgekommen und nach diesem Vorbilde in einige deutsche Verfassungs-Urkunden aufgenommen worden ist, so kann ein solcher Beisatz nicht für bedeutungslos gehalten werden, und dies würde er sein, wenn man den im Art. 63 unter gewissen Voraussetzungen anstatt des Weges der Gesetzgebung für zulässig erklärten Weg der Verordnung mit Ersterem selbst für identisch nehmen wollte. Es ist demnach doch wohl das geringst mögliche Maß von Bedeutung, welches man dem Art. 63 der Verfassungs-Urkunde beilegen kann, wenn man denselben dahin versteht, daß nach ihm keine Verordnungen über Gegenstände zulässig sein sollen, hinsichtlich deren die Verfassung, wie im Art. 27 bezüglich der Beschränkungen der Presse, ausdrücklich vorschreibt, daß darüber „nur" im Wege der „Gesetzgebung" Bestimmungen getroffen werden sollen.

XV. Zur Unterstützung und weitern Rechtfertigung dieser unserer Ansicht verweisen wir auf den notorischen — geschichtlichen Entwickelungsgang, welchen das Verfassungswesen in den Jahren 1848 — 1850 in Deutschland genommen hat, und wovon alle in dieser Zeit entstandenen Verfassungs-Urkunden das sprechendste Zeugniß geben. Notorisch war das Streben nach Sicher-

stellung der individuellen Freiheit nach allen ihren Beziehungen und Richtungen ein hauptsächlicher Faktor bei allen Bewegungen des öffentlichen Lebens in den Jahren 1848—1849 gewesen, und an den Errungenschaften in dieser Beziehung suchte auch die nächste Zeit möglichst festzuhalten. Insbesondere aber war es die Freiheit der Presse, die Befreiung derselben von der Censur und anderen Einwirkungen der polizeilichen oder Administrativbehörden, wie namentlich durch die damals häufig von denselben verfügten Verbote von Zeitungen und Zeitschriften, so wie auch die Begründung eines Rechtszustandes für die Presse und eine ausschließliche Unterstellung des Mißbrauches der Preßfreiheit unter die Cognition der Gerichte, worauf die politischen Bestrebungen gerichtet waren, und gerade die politischen Bestrebungen dieser Art sind es, welche in den Verfassungs- und andern Gesetzen aller deutschen Bundesstaaten auch sofort eine im Ganzen entsprechende Anerkennung und Sanktion gefunden haben. Ganz das Gepräche dieser Zeitrichtung trägt auch der Tit. II der preußichen Verfassungs-Urkunde „Von den Rechten der Preußen Art. 3—42."

Wenn nun der Art. 27 in Bezug auf die Presse die ausdrückliche Bestimmung enthält, daß, abgesehen von der für allemal als unstatthaft erklärten Wiedereinführung der Censur

> „jede andere Beschränkung der Preßfreiheit nur im Wege der Gesetzgebung"

eingeführt werden darf, so kann es uns nicht zweifel-

haft erscheinen, daß die Absicht dieser ausdrücklichen Bestimmung nur dahin ging und gehen konnte, jede andere mögliche, directe oder indirecte Beschränkung der Preßfreiheit durch eine einseitig von der Krone d. h. ohne vorgängige landständische Zustimmung ausgehende Verordnung auszuschließen und für unstatthaft zu erklären, wenn auch im Uebrigen anerkannt wurde — was im Art. 63 geschehen ist — daß es allerdings noch andere Gegenstände und Verhältnisse des öffentlichen Rechts gebe, in welchen die Befugniß der Krone durch Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft einzugreifen, nicht ohne Nachtheil für den Staat beseitigt werden könne.

XVI. Ebenfalls zur Unterstützung und weiteren Rechtfertigung unserer Ansicht verweisen wir ferner auf den unmittelbar an den Art. 27 sich anschließenden Art. 28 der preußischen Verfassungs-Urkunde. Hier wird gesagt:

> „Vergehen, welche durch Wort, Schrift, Druck oder bildliche Darstellung begangen werden, sind nach den allgemeinen Strafgesetzen zu bestrafen.“

Durch diese Bestimmung soll unverkennbar der vorstehend (unter Ziffer XV) erwähnten, für gerecht und wohlbegründet anerkannten Forderung Genüge geleistet werden, daß die Freiheit der Presse und Meinungsäußerung überhaupt den Eingriffen der Administrativbehörden entrückt, der Mißbrauch der Preß- und Aeußerungsfreiheit aber der Cognition der Gerichte unter-

stellt werden sollte. Auch mit dieser Verfassungsbestimmung können wir die Verordnung vom 1. Juni 1863 nicht als im Einklang stehend betrachten. Allerdings wird zwar in dieser Verordnung die bisherige preußische Preßstrafgesetzgebung nicht außer Wirkung gesetzt; vielmehr wird in dem §. 7 linea 2 dieser Verordnung sogar ausdrücklich erklärt, daß die Anwendung der durch die Verbreitung von Schriften strafbaren Inhalts sonst verwirkten Strafen durch die vorstehend in diesem §. 7 enthaltene besondere Strafbestimmung nicht ausgeschlossen werde. Allein die Verordnung vom 1. Juni 1863 setzt der bestehenden Preßstrafgesetzgebung, welche durch die Gerichte gehandhabt wird, offenbar cumulirend, ein neues Strafsystem, welches durch die Administrativbehörden gehandhabt werden soll, an die Seite, und zwar ein Strafsystem, welches im Widerspruche mit der in der preußischen Preßstrafgesetzgebung, dem Gesetze über die Presse vom 12. Mai 1851 §. 34—37, wie in allen andern deutschen Preßstrafgesetzgebungen insgemein bezüglich der Zeitungen und Zeitschriften angenommenen Reihenfolge der haftbaren Personen, d. h. mit gänzlicher Uebergehung des Autors eines verbrecherischen Artikels und des Redakteurs, sogleich den Verleger als den Angeschuldigten erklärt (§. 4), und indem es das Verbot der Zeitung oder Zeitschrift anordnet, eine polizeiliche Strafe über denselben verhängt, welche seine Vermögensverhältnisse in einer so empfindlichen Weise berührt, wie dies nach der bestehenden Preßstrafgesetzgebung

(siehe oben unter Ziffer X) nur in besonders ausgezeichneten Fällen der criminellen Strafbarkeit in ähnlicher Weise durch ein von den Gerichten auszusprechendes Urtheil geschehen darf.

XVII. Wir vermögen zwar nicht, wie mitunter behauptet werden wollte, hierin einen Widerruf gegen den Art. 9 der Verfassungs-Urkunde zu erkennen, welcher das Eigenthum für unverletzlich erklärt und dessen Entziehung nur aus Gründen des öffentlichen Wohles gegen vorgängige, nach Maßgabe des Gesetzes zu leistende Entschädigung gestattet, indem dieser Art. 9 einen ganz andern Fall, als die Entziehung einer Erwerbsquelle zur Strafe des Mißbrauchs im Auge hat. Wohl aber müssen wir in der Verordnung vom ersten Juni 1863 außer ihrem Widerspruche gegen den Art. 27, und gegen den eben (Ziffer XVI) besprochenen Art. 28, wonach die Preßvergehen nach den allgemeinen Strafgesetzgebungen zu bestrafen sind, zugleich auch einen Widerspruch gegen den Art. 8 der Verfassungs-Urkunde erkennen, wonach Strafen nur in Gemäßheit des „Gesetzes" angedroht oder verhängt werden dürfen, so wie auch einen Widerspruch gegen Art. 7 der Verfassungs-Urkunde, wonach Niemand seinem ordentlichen Richter entzogen werden darf, und Ausnahmsgerichte und außerordentliche Commissionen unstatthaft sind. Wir müssen es nämlich einer solchen Entziehung des ordentlichen Gerichtsstandes und der Einsetzung eines Ausnahmegerichts oder einer außerordentlichen Commission als thatsächlich

vollkommen gleichstehend erachten, wenn neben dem ordentlichen Richter noch eine Administrativbehörde autorisirt wird, Strafen wegen Handlungen, beziehungsweise Aeußerungen in Zeitungen oder Zeitschriften zu verhängen, welche nach der Verfassung den auf ihrer Grundlage errichteten Gesetzen, wie namentlich nach dem Gesetze über die Presse vom 12. Mai 1851, §. 27 (Gesetzsammlung S. 279), nach dem Gesetze vom 6. März 1854 (Gesetzsammlung S. 96) und nach dem Gesetze vom 21. April 1860 (Gesetzsammlung S. 185) der Cognition der Gerichte unterstellt, und zwar „nur" dieser unterstellt sind, wie das letztgedachte Gesetz ausdrücklich sagt.

XVIII. Ueberdies finden wir aber noch einen besonderen Grund für die Richtigkeit unserer Ansicht, daß die Verordnung vom 1. Juni 1863 der Verfassung zuwiderläuft, in der schon einmal (oben unter Ziffer V) angezogenen Vorschrift des Art. 111 der Verfassungs-Urkunde. Hiernach können gewisse Artikel derselben (Art. 5, 6, 7, 27, 28, 29, 30 und 36) für den Fall eines Krieges oder Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit zeit- und distriktweise außer Kraft gesetzt werden, wobei die nähere Bestimmung einem besonderen Gesetze vorbehalten blieb, welches seitdem zu Stande gekommen und unter dem 4. Juni 1851 (Ges.-Samml. S. 451 folg.) verkündet worden ist, und in seinen §§. 5 und 16 den Inhalt des Art. 111 der Verfassungs-Urkunde wiederholt. Alle die im Art. 111 der Ver-

fassungs-Urkunde aufgeführten Artikel, unter welchen sich namentlich die hier besonders in Betracht kommenden Art. 27 und 28 der Verfassungs-Urkunde, so wie auch der vorstehend (unter No. XVII) angezogene Art. 7 derselben befinden, beziehen sich auf die Sicherstellung der individuellen Freiheit gegen Eingriffe durch Verordnungen, welche einer der wesentlichsten Punkte bei der Abfassung der preußischen Verfassung gewesen war. Eben daraus, daß man die Aufnahme einer ganz besonderen Bestimmung (Art. 111) in die Verfassung bezüglich der Fälle, in welchen die vorgedachten Artikel außer Kraft gesetzt werden können, für erforderlich erachtete, ergiebt sich auf das Bestimmteste, daß die allgemeine Vorschrift im Art. 63 der Verfassungs-Urkunde über die Zulässigkeit von Verordnungen mit Gesetzeskraft schon an sich nicht als anwendbar auf diese Artikel betrachtet wurde. Hiermit stimmt auch der Inhalt des Art. 111 der Verfassungs-Urkunde auf das Genaueste überein. Es ist hiernach n u r der Fall des K r i e g e s und des A u f r u h r s allein, in welchem diese vorgenannten Artikel sollen außer Kraft gesetzt — also auch beschränkt — werden dürfen, und dieß wiederholt das angeführte Gesetz vom 4. Juni 1851 im §. 5 und §. 16 mit der ausdrücklichen weiteren Erklärung, daß unter dieser Voraussetzung (des Kriegs oder Aufruhrs) die gedachten Artikel bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit außer Kraft gesetzt werden dürfen, wenn auch der Belagerungszustand nicht verkündet worden ist. Die andere im Art. 63 der Verfassungs-Urkunde erwähnte Alternative,

das sonst ein ungewöhnlicher Nothstand vorhanden sei, ist unverkennbar in dem Art. 111 der Verfassungs-Urkunde und gleichmäßig in dem hieran anschließenden Gesetze vom 4. Juni 1851 mit Absichtlichkeit hinweggelassen, und hieraus geht klar hervor, daß die Verfassung bezüglich der Beschränkung oder Aufhebung der im Art. 111 aufgeführten, die individuelle Freiheit überhaupt und die Preßfreiheit insbesondere sichernden Artikel (7, 27, 28 u. s. w.) keinen andern Nothstand als möglicher Weise eintretenden anerkennen will, als nur jenen, der durch den Fall eines Krieges oder Aufruhrs bedingt ist. Selbst der Fall eines Kriegs oder Aufruhrs soll aber nach dem Art. 111 für sich allein noch nicht genügen, eine Suspension oder Beschränkung der Wirksamkeit der mehrgedachten Artikel durch eine Verordnung eintreten zu lassen, sondern es wird außerdem noch, sowohl nach der Verfassungs-Urkunde Art. 111 als nach dem Gesetze vom 4. Juni 1851 §§. 2 und 16 das Vorhandensein einer dringenden Gefahr vorausgesetzt. Aber auch wenn diese Voraussetzung eingetreten ist, soll die Suspension (und somit auch eine Beschränkung) nur zeit- und distriktsweise verfügt werden können, also nicht durch eine allgemeine für das ganze Staatsgebiet als verbindlich zu verkündende Verordnung, sondern eben nur zeitweise in jenen Distrikten, in welchen eine dringende Gefahr dies unabweislich erfordert. Wir sind demnach der Ansicht, daß sich aus dem Zusammenhange, in welchem der Art. 111 der Verfassungs-Urkunde mit den Be-

stimmungen derselben über die individuelle Freiheit überhaupt und insbesondere mit den hier hauptsächlich in Frage kommenden Artikel 27 und 28 steht, unzweifelhaft ergiebt, daß eine Suspension und somit selbstverständlich auch jede andere größere oder kleinere Beschränkung der Wirksamkeit dieser Artikel durch eine Verordnung nur unter der Voraussetzung des Falles eines Krieges oder Aufruhrs für verfassungsmäßig zulässig, oder nach der Ausdrucksweise des Art. 63 der preußischen Verfassungs-Urkunde für „der Verfassung nicht zuwiderlaufend“ zu erachten sei.

XIX. Wollte man aber auch den Art. 111 der Verfassungs-Urkunde dahin verstehen, daß darin nur von einer Suspension der daselbst aufgeführten Artikel durch Verordnungen von Behörden, dagegen aber im Art. 63 der Verfassungs-Urkunde von den von der Krone ausgehenden Verordnungen die Rede sei, so würde hiergegen zunächst darauf hingewiesen werden dürfen, daß in dem Wortlaute beider Artikel ein Grund zu solcher Unterscheidung nicht enthalten ist, und namentlich der Art. 111 eine königliche Verordnung in dem von ihm behandelten Falle nicht ausschließt. Dies ist auch nicht durch das Gesetz vom 4. Juni 1851 geschehen und wenn dasselbe in seinen §§. 2 und 16 davon spricht, daß die zeit- und districtsweise Aufhebung der Art. 7, 27, 28 u. s. w., abgesehen von dem singulären Falle, in welchem nach §. 1 den Festungscommandanten und commandirenden Generälen die Befugniß hierzu ertheilt ist, von dem Staatsministerium zu verfügen sei, so ist hierdurch im Wesentlichen auch nichts

anderes ausgesprochen, als was in dem Art. 63 für die übrigen Fälle eines ungewöhnlichen Nothstandes angeordnet ist, nämlich, daß eine durch die dringenden Umstände erforderte Verordnung unter Verantwortlichkeit des ganzen Staatsministeriums ergehen müsse. Dabei könnte noch weiter darauf Bezug genommen werden, daß selbst der Art. 63 nicht ausdrücklich von einer „königlichen" Verordnung spricht, sondern nur ganz allgemein von einer „Verordnung unter Verantwortlichkeit des gesammten Staatsministeriums."

Müßte aber auch der vorberegte Einwand für begründet erachtet werden, so würde doch hieraus nicht folgen, daß die Krone eine Verordnung des Inhalts, wie die vom 1. Juni 1863 mit Gesetzeskraft verfassungsmäßig erlassen könne, da nichts destoweniger derselben immer die ausdrückliche Bestimmung im Art. 27, so wie auch der Inhalt der Art. 7, 8 und 28 der Verfassungs-Urkunde entgegen stehen würde.

XX. Aus diesen Gründen gehet die rechtliche Meinung unseres Collegiums einstimmig dahin:

> „daß wesentliche Voraussetzungen und Erfordernisse, von welchen der Art. 63 der Verfassungs-Urkunde die Verfassungsmäßigkeit der Erlassung einer Verordnung mit Gesetzeskraft abhängig macht, bei der Verordnung vom 1. Juni 1863 nicht vorhanden sind, und daß namentlich der Inhalt dieser Verordnung mit mehreren Artikeln der Verfassungs-Urkunde im Widerspruche steht."

Daß dieses Gutachten in den Gesetzen wohl begründet und von Uns nach Pflicht und Gewissen ertheilt worden sei, wird hiermit unter Beidrückung des großen Fakultätssiegels beurkundet.

Heidelberg, den 8. August 1863.

Ordinarius, Senior und Beisitzer
des Spruchcollegiums der großherzogl.
badischen Universität zu Heidelberg.

Das Spruchcollegium besteht aus:

Geheimrath Prof. Dr. Mittermayer als Präsident (Ordinarius),
Geheimrath Prof. Dr. Roßhirt,
Hofrath Prof. Dr. Bluntschli,
Geheimrath Prof. Dr. von Vangerow,
Hofrath Prof. Dr. Zöpfl,
Hofrath Prof. Dr. Renaud,
als ordentlichen Mitgliedern,
Universitätsamtmann Courtin,
Prof. Dr. Pagenstecher,
als außerordentlichen Mitgliedern.

Druck von Otto Wigand in Leipzig.